

Les libertés de réunion et de manifestation

Liberté fondamentale particulièrement précieuse dans les démocraties libérales, elle conditionne en effet en partie l'exercice d'autres libertés publiques (libertés syndicales, d'association, de religion...). Toutefois, une telle liberté présente un risque de trouble à l'ordre public, spécialement quand il s'agit d'une réunion publique.

Cette liberté n'existait pas sous l'Ancien Régime (règle de l'assentiment royal). Elle fut reconnue sous la Constituante (Constitution de 1791). La terminologie « liberté d'association » était alors employée pour qualifier la liberté de réunion.

Finalement la reconnaissance pleine de la liberté de réunion est intervenue en 2 temps :

- la loi du 30 juin 1881 la proclame en supprimant le régime d'autorisation préalable en vigueur jusque là
- des difficultés de mise en œuvre de ce régime en matière religieuse (dans un contexte de fort anticléricisme) vont conduire à envisager un assouplissement supplémentaire. Une loi du 28 mars 1907 supprime l'exigence de la déclaration préalable. Elle n'est rétablie qu'en cas d'application d'un régime d'exception (état de siège, état d'urgence, art 16 de la Constitution).

La réunion se définit d'après l'arrêt BENJAMIN (CE 19 mai 1933) « *comme un groupement momentané de personnes, organisé, dans le but d'entendre l'exposé d'idées ou d'opinions ou de se concerter pour la défense d'intérêts ».*

I) LA LIBERTE DE REUNION, UNE LIBERTE ESSENTIELLE A L'EXPRESSION DU PEUPLE

A) LES DISSOCIATIONS ENTRE REUNION PUBLIQUE ET PRIVEE

L'intérêt de la distinction est primordial, car elle conditionne l'application de 2 régimes juridiques sensiblement différents :

- si la réunion est publique, on a un régime certes libéral, mais qui ménage une intervention possible de l'autorité de police pour préserver l'ordre public
- si la réunion est privée, on a une liberté entière, conséquence de droit au respect de la vie privée

La différence entre réunion publique et privée va tenir en réalité dans la forme de l'invitation et non dans les caractéristiques du lieu où siège la réunion.

L'existence d'une réunion privée suppose qu'elle soit réservée à des personnes désignées antérieurement à celle-ci et qu'un contrôle effectif des identités soit organisé à l'entrée.

Inversement, une réunion publique est normalement impersonnelle et anonyme.

Application :

Dans la pratique, les organisateurs de réunions peuvent chercher à maquiller une réunion publique en lui donnant des apparences d'une réunion privée (afin d'échapper aux contrôles des autorités de police qui sont possibles en cas de réunions publiques).

De fausses réunions privées sont ainsi organisées, auxquelles les participants sont conviés au moyen d'invitations « en blanc » (donc non nominatives).

Le juge ne doit pas se laisser abuser et va pouvoir procéder à une requalification en utilisant le critère suivant :

« est publique bien que tenue dans le domicile privé d'un citoyen, la réunion pour laquelle des invitations ont été distribuées soit à domicile mais sans adresses, soit sur la voie publique, soit à la porte de l'habitation du prévenu, où chacun pouvait s'en procurer » (Crim 9 janv 1869).

Par ailleurs, une réunion privée peut être interdite, quand il existe un risque qu'elle « dégénère en réunion publique », susceptible de présenter un grave danger pour l'ordre public.

Le droit a été amené à s'adapter à des situations où l'exercice de la liberté de réunion n'est pas confrontée directement à une prérogative de police administrative, mais à telle ou telle mesure prise par des autorités locales en exécution de conventions conclues par les collectivités territoriales avec des sociétés privées gestionnaires de centre de congrès.

Certes l'effet est identique, aboutissant à interdire telle ou telle réunion, mais le raisonnement suivi par le juge en cas de litige diffère. Il va alors vérifier si la mesure prise est fondée sur le non respect d'une clause du contrat de délégation, avant d'envisager de manière subsidiaire si un risque de trouble à l'ordre public est attesté justifiant l'intervention de la collectivité publique.

Exemple : **L'affaire de la tenue de l'Université d'été du Front National en août 2002**

Le maire d'Annecy s'était opposé à ce que la société SA Impérial Palace, gestionnaire d'un centre de congrès sur la base d'un contrat la liant à la ville, honore un contrat de réservation signé avec le Front National pour l'accueil de son Université d'été. La société avait accepté de rompre le contrat.

Alors que le tribunal administratif de Grenoble avait écarté le recours en référé présenté par le Parti d'extrême droite, le Conseil d'Etat saisi en appel infirme cette ordonnance en retenant que « **l'atteinte grave que ce refus a portée à la liberté fondamentale pour un parti politique d'organiser une réunion paraît, en l'état du dossier, manifestement illégale** » et « **enjoint au maire de ne pas faire obstacle à l'exécution du contrat de réservation** ».

Une double motivation est produite à l'appui de cette décision :

- le motif principal tient dans le respect de l'engagement contractuel stipulant que n'étaient pas autorisées les réunions politiques « **faisant appel à un public extérieur** », vérifié en l'espèce dans la mesure où ladite université d'été était « **ouverte aux seules personnes inscrites en vue de cette manifestation sans qu'aucun appel soit adressé à un public extérieur** ».
- le motif subsidiaire réside en ce que « **les exigences du maintien de l'ordre public à Annecy ne justifient pas le refus d'accueillir** » la réunion.

A) LE REGIME DES REUNIONS PUBLIQUES

1) Réglementation des réunions publiques

En vertu de la loi de 1881, 3 conditions sont à satisfaire :

- **condition relative à la durée** : la réunion ne peut se prolonger au-delà de 23 h en principe, dans un but de respect de la tranquillité publique, sauf si elle se déroule dans un établissement dont la fermeture est plus tardive.
- **Condition relative à l'organisation** : il doit être constitué un bureau composé d'au moins 3 personnes, chargées du maintien de l'ordre, qui engagent leur responsabilité pénale en cas d'infractions commises à l'occasion de la réunion
- **Un « fonctionnaire de l'ordre administratif ou judiciaire » peut être délégué par le représentant de l'Etat (préfet, sous-préfet, maire) pour assister à la réunion.** En cas de désordre, il pourra prononcer la dissolution du rassemblement, soit sur réquisition du bureau, soit de lui-même s'il se produit des « collisions et voies de fait ».

2) Le pouvoir d'interdiction d'une réunion publique

Cette interdiction émane de la jurisprudence. Cette interdiction peut être décidée par le préfet ou le maire en cas de risques de troubles à l'ordre public. **Des conditions de recours sont posées par la jurisprudence BENJAMIN :**

- l'existence d'un risque de troubles graves
- l'insuffisance des forces de police disponibles pour y faire face. Cette condition est liée à l'existence d'une obligation positive à la charge de la puissance publique qui doit veiller à la bonne tenue des réunions publiques. On se situe donc au-delà de l'obligation négative d'abstention, plus classique.
- La proportionnalité de la mesure d'interdiction face aux risques de troubles. On atteint donc le degré maximum du contrôle opéré par le juge de l'excès de pouvoir.

3) Le régime répressif applicable aux réunions publiques

Il existe 2 catégories d'infractions pénales : des contraventions et des délits.

Le délai de prescription de l'action publique est de 6 mois (3 mois pour certaines infractions dont celles à caractère raciste).

Contraventions pour :

- non-respect de la réglementation sur le déroulement des réunions publiques
- participation à une réunion publique interdite par le préfet ou le maire (R 610-5° du Code pénal)

Délits pour :

- participation à une réunion dissoute par le préfet ou le maire (prenant le caractère d'un attroupement)

- Participation à une réunion publique en étant porteur d'une arme 431-10 CP)
- Infractions à caractère raciste, antisémite ou xénophobe (injure, diffamation ...)
- Provocation à un acte qualifié de crime ou délit.

II) LA LIBERTE DE MANIFESTATION

Dans son sens courant, la manifestation est un moyen pour un groupe de personnes utilisant la voie publique d'exprimer une revendication ou une protestation à l'égard des pouvoirs publics.

En France, on entend par manifestation :

« l'expression d'une opinion extériorisée par un groupe d'hommes utilisant à cette fin la voie public ou un lieu public. Si la foule se déplace, on parlera de cortège, si elle reste immobile se sera un rassemblement ».

La manifestation se caractérise par sa finalité qui tient dans l'expression d'idées, d'opinions, de chants ou de cris. Ceci la distingue de la réunion dont la finalité est le discours.

En Angleterre la différence entre la réunion et la manifestation ne réside pas dans le but mais dans la méthode. La manifestation est mobile, la réunion est fixe.

La liberté de manifestation constitue à la fois une branche de la liberté d'expression et un instrument de démocratie directe.

Composante de la liberté d'expression, la liberté de manifestation peut aussi se comprendre comme un ressort de l'art de gouverner. Machiavel ne disait-il pas qu' :

« il est permis à un particulier de donner des leçons à ceux qui gouvernent, car ceux qui sont dans la vallée peuvent voir beaucoup de choses que l'on n'aperçoit pas sur les hauteurs ».

Le recours aux manifestations reste en France un moyen privilégié d'expression des opinions et de défense des intérêts. Il a dans le passé influé sur le débat politique de 2 manières :

- soit violemment en entraînant le renversement de régimes politiques (les « trois Glorieuses » de juillet 1830, les journées de février 1848).
- Soit pacifiquement en poussant un gouvernement à retirer un projet de loi (réforme Savary sur l'enseignement privé en 1984, réforme Devaquet sur l'enseignement supérieur en 1986). + sous réserve l'enseignement supérieur en 2009 avec réforme de Valérie Pécresse qui est en cours de réformation.

La liberté de manifestation découle de l'article 11 DDHC posant le principe de la « libre communication des pensées et des opinions ».

2 raisons expliquent la nécessité de réglementer les manifestations sur la voie publique :

- elles entravent fréquemment la liberté de circulation
- elles font peser des risques sérieux sur l'ordre public

Cette liberté est encore aujourd'hui régie par un décret-loi du 23 octobre 1935, réglementation mise en place à la suite des manifestations sanglantes du 6 février 1934 des Ligues d'Extrême droite.

Au niveau International, les articles 10 et 11 de la CEDH de 1950 posant la liberté d'expression et la liberté de réunion permettent de fonder la liberté de manifestation en tant que droit fondamental (CEDH 26 avril 1991 Ezelin contre France).

Cependant, l'article 10 § 2 de la CEDH autorise différentes limites apportées à cette liberté. Plusieurs motifs peuvent justifier des restrictions même en temps de paix, par :

« les mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publique, ou à la protection des droits ou libertés d'autrui ».

Ainsi il a été jugé que le pouvoir d'interdire toutes les manifestations dans un quartier pendant un maximum de 3 mois, prévu par la législation britannique, était justifié pour prévenir un éventuel désordre (CEDH 1984 Christians against Racism and Facism contre Royaume Uni)

A) LE REGIME DES MANIFESTATIONS

Il s'agit d'un régime préventif, mais un régime répressif peut s'appliquer également à titre accessoire.

1) Le régime préventif

La déclaration préalable.

Dans un but d'information des autorités de police (pour qu'elles s'assurent que la manifestation puisse se dérouler pacifiquement), l'organisateur d'une manifestation doit procéder à une déclaration préalable de celle-ci . Cette déclaration doit être adressée au préfet (dans les villes où la police est étatisée) ou au maire (dans les autres communes) qui la transmet au préfet et signée par 3 organisateurs résidant dans le département concerné. L'autorité administrative en délivre récépissé sous la forme d'un visa apposé sur l'un des exemplaires de la déclaration.

Attention, ce récépissé ne vaut pas autorisation compte tenu du pouvoir d'interdiction.

La déclaration doit être faite « 3 jours francs au moins et 15 jours au plus avant la date de la manifestation.

Toutefois ce délai ne joue pas :

- pour les manifestations conformes aux usages locaux (processions religieuses traditionnelles y compris les convois funèbres, défilés de carnaval...)
- de fait, pour les manifestations spontanées

2) Le pouvoir d'interdiction

L'autorité de police peut interdire une manifestation si elle est de nature à troubler l'ordre public. L'arrêt d'interdiction doit être dûment motivé et notifié par un OPJ aux signataires de

la déclaration. Les bases d'appréciations utilisées portent sur le but de la manifestation, la qualité du service d'ordre éventuellement mis en œuvre par les organisateurs, l'impact potentiel de l'appel à la manifestation sur le public ...

Suivant une jurisprudence classique, si une manifestation est de nature à troubler l'ordre public, l'autorité de police peut l'interdire même si elle dispose des moyens nécessaires pour maintenir l'ordre public. Cette JP s'est toutefois infléchie. Désormais, la Haute Juridiction applique un contrôle maximum en cas de recours en annulation de décisions d'interdiction de manifestation (CE 12 nov 1997, Ministère de l'Intérieur contre Association Tibétaine en France et ses amis).

Toutefois, ce contrôle juridictionnel apparaît d'une faible efficacité. La CEDH souhaiterait une évolution du régime des manifestations. Elle a déjà jugé que les Etats avaient non seulement un devoir de non-ingérence, mais aussi l'obligation de prendre des mesures positives pour permettre l'exercice de la liberté des manifestations pacifiques (CEDH 21 juin 1988 Plattform Ärzte für das Leben).

En ce qui concerne les **interdictions spécifiques**, certaines personnes peuvent se voir interdire de participer aux manifestations lorsqu'elles ont été condamnées pénalement à la suite de violences commises lors d'une manifestation antérieure.

La loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité prévoit que :

« si les circonstances font craindre des troubles graves à l'ordre public et à compter du jour de la déclaration d'une manifestation sur la voie publique ou si la manifestation n'a pas été déclarée, dès qu'il en a connaissance, le représentant de l'Etat dans le département peut interdire, pendant les 24 h qui la précèdent et jusqu'à sa dispersion, le port et le transport, sans motifs légitimes, d'objets pouvant constituer une arme au sens de l'article 132-75 du Code pénal ».

B) LE REGIME REPRESSIF

1) Responsabilité pénale des manifestants

Le délit d'organisation d'une manifestation non déclarée ou interdite vise seulement les organisateurs. Il en résulte que la liberté de participer à une manifestation pacifique est entière.

Une limite à cette liberté existe lorsque la manifestation prend l'aspect d'un attroupement défini légalement (431-3 CP) comme :

« tout rassemblement des personnes sur la voie publique ou dans un lieu susceptible de troubler l'ordre public, qu'il s'agisse d'un rassemblement spontané ou d'un rassemblement organisé ayant dégénéré ».

Il appartient à l'autorité de police de déterminer l'existence ou l'éventualité du trouble à l'ordre public.

Une personne continuant volontairement à participer à un attroupement commet alors un délit de participation à un attroupement, qui est constitué si la manifestation a été dispersée par la force publique, après 2 sommations demeurées sans effet.

Le délit de participation à un attroupement est puni d'un an et de 15000 € d'amende.

La peine la plus grave réprime la provocation directe à un attroupement armé suivie d'effet (7 ans et 100000 €).

2) Responsabilité au plan civil

La responsabilité civile d'un manifestant ou d'un organisateur peut être engagée s'il a causé des dommages aux biens ou aux personnes.

Concernant la responsabilité administrative, « l'Etat est civilement responsable des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis, à force ouverte ou par violence, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit contre les personnes, soit contre les biens » (L2216-3 C.général des collectivités territoriales).

Il en découle 3 conditions auxquelles est subordonnée la mise en jeu de ce régime de responsabilité tenant dans l'existence :

- de dommages résultant de crimes ou délits
- de crimes ou délits commis à force ouverte ou par violence
- d'un attroupement ou d'un rassemblement qui est la circonstance particulière entourant la commission de ces infractions.

Dans une période récente, s'est posée la question de savoir si l'indemnisation des dommages commis à l'occasion de violences urbaines pouvait incomber à l'Etat. Un champ d'indemnisation large est retenu par le JA qui considère que :

« sont seuls exclus les rassemblements organisés dans l'unique but de se livrer à des dégradations, du type opérations de « casseurs » (CE Sect, 29 déc 2000, AGF).

En revanche, une preuve doit être établie permettant de rattacher le dommage causé au fait d'un attroupement ou d'un rassemblement.

Attention, le CE a récemment refusé d'engager la responsabilité de l'Etat du fait des attroupements dans un cas où les actions délictueuses étaient intervenues après la dispersion de la manifestation (CE 3mars 2003, Ministre de l'Intérieur contre Generali France Assurances).